

Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата

Лоренс Буассон де Шазурне

Профессор и заведующий кафедрой публичного международного права и международных организаций, факультет права, Женевский университет

Правовая база

Международная реакция на предупреждения научного сообщества о роли антропогенных выбросов парниковых газов (ПГ) в изменении климата выразилась в том, что в рекордные сроки была заключена Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН). За период, составивший менее семнадцати месяцев, более 140 государств договорились о создании многосторонней базы с целью стабилизации "концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему" (статья 2). Конвенция, которая была открыта для подписания на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КОСР) в Рио-де-Жанейро, включает набор общих обязательств государств в отношении способов достижения этой цели (статья 4). Уже во время переговоров о заключении Конвенции было ясно, что эти обязательства не будут достаточно конкретными для эффективного решения проблемы воздействия антропогенных выбросов на изменение климата. С самого начала было решено рассмотреть вопрос об адекватности обязательств развитых стран, включенных в приложение I, в свете наилучшей научной информации на первой сессии Конференции сторон (КС) Конвенции после ее вступления в силу (пункт 2 d) статьи 4). На первой сессии КС, которая проходила в Берлине в 1995 году, было признано, что обязательства сторон, включенных в приложение I, "недостаточны", и принят Берлинский мандат, в котором содержалось подробное описание процесса и порядка ведения переговоров по заключению документа, предусматривающего более конкретные обязательства, а также сроки сокращения выбросов ПГ сторонами, включенными в приложение I. Все стороны Конвенции могли участвовать в переговорах о принятии нового правового документа, которые должны были проводиться в рамках Специальной рабочей группы по Берлинскому мандату.

Процесс переговоров

Специальная рабочая группа смогла завершить свою работу к третьей сессии КС, в Киото 11 декабря 1997 года (FCCC/CP/1997/7/Add.1, решение 1/CP.3), и принять документ, хотя эта задача оказалась непростой. Различные страны и группы стран выражали опасения, аналогичные тем, что были высказаны во время переговоров по Конвенции. Соединенные Штаты, которые в принципе согласились с необходимостью стабилизации выбросов, выступили против какого-либо их сокращения. С другой стороны, европейские государства внесли предложение ограничить объем выбросов в пределах 15 процентов, но не соглашались придерживаться такого ограничения, если Соединенные Штаты не последуют их примеру. Развивающиеся страны требовали введения строгих обязательств для развитых стран, но в то же время не проявляли желания принять на себя какие-либо обязательства. Требования государств, принадлежащих к последней группе, также различались: например, малые островные государства, страны – экспортеры нефти и страны – потребители угля, высказывали обеспокоенность, связанную с их географическим положением и проблемами экономического развития. В конечном счете была достигнута договоренность о том, чтобы страны, включенные в приложение I, снизили общий объем выбросов по меньшей мере на 5 процентов по сравнению с уровнями 1990 года в период действия обязательств с 2008 по 2012 годы (пункт 1 статьи 3). Этот показатель не только превышает обязательства Сторон, включенных в приложение I, которые, согласно Конвенции, предусматривают стабилизацию выбросов на уровнях 1990 года (пункт 2 b) статьи 4), но и чреват значительными экономическими последствиями для этих стран, если учесть, что большинство стран – участников Организации экономического сотрудничества и развития, перечисленных в приложении I, с тех пор значительно увеличили объем своих выбросов. В соответствии с положениями Берлинского мандата Киотский протокол не вводит новых обязательств для развивающихся стран, но подтверждает существующие обязательства по пункту 1 статьи 4 Конвенции для Сторон, не включенных в приложение I.

Киотский протокол и Марракешские договоренности

Киотский протокол вводит инновационные рыночные механизмы для Сторон, включенных в приложение I, с тем чтобы помочь им выполнить новые жесткие обязательства. Эти механизмы позволяют сторонам добиться соблюдения обязательств посредством безопасных для климата инвестиций в другие страны и торговли выбросами. И тем не менее механизмы, предусмотренные в Протоколе, требовали дополнительного уточнения, в том что касается правил, руководящих принципов и процедур их применения. Многие из 84 государств,

подписавших Протокол и заявивших о своем намерении ратифицировать его, не были готовы практически осуществить эти действия до тех пор, пока они не получают более четкое представление о деталях процедур, связанных с осуществлением Протокола. Поэтому Конференция сторон (КС) Конвенции начала переговоры об условиях осуществления Протокола, которые оставались открытыми для дальнейшего уточнения. Поскольку вступление Протокола в силу влекло за собой серьезные последствия, переговоры проходили трудно и в декабре 2000 года оказались на грани срыва. Однако сторонники Протокола одержали верх, несмотря на то, что страна, производящая самые крупные выбросы ПГ, объявила о своем выходе из процесса; уже в следующем году переговоры относительно процедур осуществления были возобновлены и успешно завершились на седьмой сессии КС принятием Марракешских договоренностей в ноябре 2001 года. Состоящие из тридцати девяти решений КС Марракешские договоренности заложили необходимую основу, предусматривающую способы и правила осуществления, которая облегчила последующую ратификацию Протокола. Протокол вступил в силу 16 февраля 2005 года; на девятый день после того, как "не менее 55 Сторон Конвенции, в том числе Стороны, включенные в приложение I, на долю которых приходится в совокупности как минимум 55 процентов общих выбросов диоксида углерода Сторон, включенных в приложение I, за 1990 год", сдали на хранение свои документы о ратификации, принятии, одобрении или присоединении (пункт 1 статьи 25).

Выполнение обязательств

В статьях 2 и 3 Протокола предусмотрены меры, которые должны быть приняты сторонами, включенными в приложение I, с целью выполнения их количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов (КООСВ). Эти меры включают осуществление и периодический пересмотр национальной политики, направленной, в том числе, на эффективное использование энергии, охрану и повышение качества поглотителей и поощрение устойчивых форм сельского хозяйства в свете проблемы, связанной с изменением климата. Индивидуальная и совместная эффективность такой политики должна подкрепляться сотрудничеством и обменом информацией между сторонами. Кроме того, эта политика должна осуществляться таким образом, чтобы свести к минимуму негативные последствия для развивающихся и особо уязвимых стран. Обязательства сторон по ограничению выбросов касаются шести парниковых газов (ПГ), которые перечислены в приложении А к Протоколу. Каждому из этих парниковых газов присвоен эквивалент диоксида углерода. Стороны, включенные в приложение I, должны представлять периодические доклады о своих выбросах и абсорбции поглотителями в транспарентном и поддающемся проверке виде и должны обеспечить, чтобы их совокупные антропогенные выбросы в эквиваленте диоксида углерода не

превышали установленных для них количеств, исчисляемых на основе КООСВ за первый период действия обязательств с 2008 до 2012 года, которые зафиксированы в приложении В к Протоколу. Они могут сделать это индивидуально или совместно.

В статье 4 Протокола изложены процедуры совместного выполнения обязательств. Если стороны пришли к соглашению о совместном выполнении, они должны уведомить секретариат Конвенции об условиях соглашения. Они рассматриваются как выполнившие свои обязательства, если их общие суммарные выбросы не превышают установленных количеств группы, рассчитанных на основе КООСВ участвующих сторон в соответствии с приложением В. Этот механизм обеспечивает гибкость, позволяя участвующим сторонам договориться внутри группы о том, где будут сокращаться и удерживаться выбросы, что дает возможность учесть затраты посредством перекомпоновки обязательств по сокращению выбросов по сравнению с тем, что указано в приложении В. Государства – члены Европейского сообщества воспользовались этим механизмом, создав так называемый европейский "зонти".

Рыночные механизмы

Три рыночных механизма, предусмотренных в Протоколе, направлены на то, чтобы помочь сторонам, включенным в приложение I, выполнить их обязательства по сокращению выбросов наиболее экономичным и эффективным способом. Они обеспечивают гибкость и способствуют выполнению соответствующих обязательств сторон в отношении сокращения выбросов.

- 1) *Совместное выполнение (СВ – статья 6)*: Совместное выполнение уже было предусмотрено в пункте 2 а) статьи 4 Конвенции, а Протокол и правила его осуществления содержат положения о соответствующих процедурах. Этот механизм предполагает передачу единиц сокращения выбросов (ЕСВ) между сторонами, включенными в приложение I. ЕСВ передаются от страны, где осуществляется проект, направленный на сокращение выбросов из источников или на увеличение абсорбции поглотителями, стране, которая приобретает эти ЕСВ. Приобретение ЕСВ не может использоваться вместо внутренних мер и носит лишь дополнительный характер. Предприятия частного сектора могут получить от сторон, включенных в приложение I, право на участие, под их ответственность, в получении, передаче или приобретении ЕСВ.
- 2) *Механизм чистого развития (МЧР – статья 12)*: МЧР помогает сторонам, включенным в приложение I, выполнить их обязательства посредством финансирования проектов по

сокращению выбросов в странах, не включенных в приложение I. Кроме того, эти проекты способствуют устойчивому развитию, а также передаче технологий и ноу-хау. Стороны, включенные в приложение I, получают в обмен на свои инвестиции сертифицированные сокращения выбросов (ССВ). Частные и государственные предприятия имеют право участвовать в деятельности в рамках МЧР. Функционирование механизма и приобретение сертификации находятся под надзором Исполнительного совета. Доля поступлений от сертифицированных видов деятельности направляется в Фонд адаптации. Этот фонд помогает развивающимся странам, которые особенно уязвимы для последствий изменения климата, покрыть затраты на адаптацию.

- 3) *Торговля выбросами (статья 17)*: Третий рыночный механизм, предусмотренный в Протоколе, позволяет сторонам, включенным в приложение I, заниматься торговлей выбросами с целью выполнения своих обязательств. Торговля выбросами является дополнением к внутригосударственным мерам, направленным на ограничение и сокращение выбросов.

Механизмы обеспечения соблюдения и урегулирование споров

В статье 18 Протокола предусмотрено создание механизма обеспечения соблюдения. Выработка его правил и процедур входит в компетенцию Сопредседателей сторон, а главные из этих положений предусмотрены в Марракешских договоренностях. Согласно Протоколу и Конвенции требования в отношении отчетности сторон служат основой для оценки того, соблюдает ли сторона их положения. Механизм отражает коллективный характер введенного режима. Поскольку все стороны заинтересованы в максимально высокой степени соблюдения, механизм сосредоточен на проактивных мерах и на оказании содействия стороне в соблюдении обязательств. Механизм по своему характеру направлен на предотвращение споров; для того, чтобы побудить нарушившую сторону вновь соблюдать свои обязательства, рассматриваются причины, вызвавшие несоблюдение. В рамках всего Комитета по соблюдению созданы два подразделения. Подразделение по содействию, которое предоставляет консультации и помощь сторонам в отношении выполнения Протокола, а в случае необходимости оказывает сторонам финансовую и техническую помощь (статьи IV и XIV – Процедуры и механизмы, касающиеся соблюдения Киотского протокола, Решение 27/СМР.1). Подразделение по обеспечению исполнения устанавливает, не нарушает ли сторона своих обязательств, и может наложить соответствующие санкции – от простого заявления о невыполнении и до приостановления права невыполняющей стороны на участие в рыночных механизмах Киотского протокола, а также пропорционального увеличения установленных для нее количеств на следующий период

действия обязательств (статьи V и XV). В случае спора, возникающего из осуществления Протокола, применяется статья 14 Конвенции, посвященная урегулированию споров посредством традиционных процедур, таких как переговоры, примирительная комиссия или рассмотрение дела в Международном Суде или международном арбитраже.

Ограниченный характер Протокола и будущие перспективы

С самого начала было ясно, что Киотский протокол о сокращении антропогенных выбросов и их последствий для изменения климата будет иметь ограниченную сферу действия; и не только потому, что выполнение правовых обязательств по сокращению выбросов рассчитано на определенный срок, который заканчивается в 2012 году, но и потому, что было принято решение не вводить какие-либо новые обязательств сторон, не включенных в приложение I Конвенции, при установлении принципа общей, но дифференцированной ответственности (статья 10). Некоторые из сторон, не включенных в приложение I, являются странами с быстро развивающейся промышленностью и, вероятно, в течение текущего периода действия обязательств сравниваются с развитыми странами по объему выбросов. Кроме того, в Протоколе участвуют не все страны, которые, по мнению многих, несут главную ответственность за прошлые и нынешние уровни выбросов, что дополнительно ограничивает потенциальное воздействие этого документа на смягчение последствий изменения климата. На первой сессии КС, действующей в качестве Совещания сторон Протокола (КС/ССП), этот вопрос об ограниченном характере рассматривался по двум каналам. 1) Согласно Киотскому протоколу (СРГ-КП) была учреждена Специальная рабочая группа по дополнительным обязательствам сторон, включенных в приложение I, с целью проведения переговоров относительно введения новых обязательств на следующий период действия обязательств после 2012 года. Результаты должны быть достигнуты в кратчайшие сроки, с тем чтобы избежать разрыва между окончанием первого периода действия обязательств согласно Киотскому протоколу и последующими периодами действия обязательств. 2) Был начат диалог о долгосрочных мерах сотрудничества с целью решения проблем изменения климата посредством выполнения положений Конвенции. Итоги диалога были представлены на тринадцатой сессии КС, которая проводилась на Бали в декабре 2007 года.

Согласно Плану действий, принятому на сессии КС, состоявшейся в Бали в 2007 году, был открыт новый раунд переговоров. Согласно Конвенции был учрежден дополнительный вспомогательный орган, мандат которого предусматривал разработку программы действенного и устойчивого осуществления Конвенции, которая должна быть принята на пятнадцатой сессии КС, запланированной для проведения в Копенгагене с 30 ноября по 11 декабря 2009 года.

Согласно Конвенции (СРГДМС) эта Специальная рабочая группа по долгосрочным мерам сотрудничества ведет переговоры по пяти основным направлениям: выработка общей концепции долгосрочных мер сотрудничества, адаптация, смягчение, технологии и финансовые ресурсы. Помимо рассмотрения вопроса о соблюдении обязательств сторонами, принадлежащих к категории развитых стран, Рабочая группа изучает соответствующие меры по смягчению последствий для сторон, являющихся развивающимися странами, в том числе сокращение выбросов, которые являются результатом обезлесения и вырождения лесов, а также сохранение естественных поглотителей.

Четвертый доклад по оценке, представленный Межправительственной группой экспертов по изменению климата, который обсуждался на сессии КС, состоявшейся на Бали, содержит прогноз, согласно которому при "нынешней политике в области смягчения последствий изменения климата и соответствующей практике устойчивого развития глобальные выбросы ПГ будут по-прежнему увеличиваться". В то же время авторы доклада предупреждают, что "антропогенное потепление и повышение уровня океана будет продолжаться в течение нескольких столетий, даже если выбросы ПГ сократятся в объемах, достаточных для стабилизации концентраций ПГ, по причине временных масштабов, связанных с климатическими процессами, и обратной зависимости", хотя "без мер смягчения изменение климата в долгосрочном плане, вероятно, превысит возможность природных систем и человека адаптироваться к нему". Таким образом, крайне важно заключить новое соглашение, предусматривающее более жесткие обязательства на следующий период действия обязательств по Протоколу после 2012 года, включая стратегию укрепления мер по адаптации и повышению адаптивного потенциала особо уязвимых стран. Решимость лидеров Группы восьми "добиться по меньшей мере 50-процентного сокращения глобальных выбросов к 2050 году", о которой они заявили на своей встрече в Хоккайдо в июле 2008 года, является сигналом в этом направлении и указывает на масштаб действий и мер, которые необходимо согласовать.

Соответствующие материалы

А. Правовые инструменты

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Нью-Йорк, 9 мая 1992 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107.

В. Документы

Доклад Конференции сторон о работе ее тринадцатой сессии, состоявшейся на Бали 3–15 декабря 2007 года. Добавление. Часть вторая: Меры, принятые Конференцией Сторон на ее тринадцатой сессии (Балийский план действий) (FCCC/CP/2007/6/Add.1).

IPCC, 2007: Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R. K. Pachauri and A. Reisinger (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 104 pp.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor and H. L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 996 pp.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, [M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden and C. E. Hanson eds.], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 976 pp.

IPCC, 2007: Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., XXX pp.

Доклад Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола, о работе ее первой сессии, состоявшейся в Монреале с 28 ноября по 10 декабря 2005 года. Добавление. Часть вторая: Меры, принятые Конференцией Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола на ее первой сессии: Решение 27/CMP.1 (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3)

Доклад Конференции Сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября – 10 ноября 2001 года. Добавление. Часть вторая: Меры, принятые Конференцией Сторон на ее седьмой сессии (Марракешские договоренности) (FCCC/CP/2001/13/Add.1).

Доклад Конференции Сторон о работе ее третьей сессии, состоявшейся в Киото 1–11 декабря 1997 года. Добавление. Часть вторая: Меры, принятые Конференцией Сторон на ее третьей сессии: Решение 1/CP.3: "Принятие Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата" (FCCC/CP/1997/7/Add.1).

C. Доктрина

L. Boisson de Chazournes, "Technical and financial assistance", in D. Bodansky, J. Brunée and E. Hey (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, New York, Oxford University Press, 2007, pp. 947-973.

L. Boisson de Chazournes and M. M. Mbengue, "A propos du caractère juridictionnel de la procédure de non-respect du Protocole de Kyoto", in S. Maljean-Dubois (ed.), *Changements climatiques – Les enjeux du contrôle international*, Paris, La documentation française, 2007, pp. 73-109.

L. Boisson de Chazournes, "La gestion de l'intérêt commun à l'épreuve des enjeux économiques: Le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques", *Annuaire français de droit international* (1997), pp. 701-715.

J. Brunée, "The Kyoto Protocol: Testing Ground for Compliance Theories?", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63 (2003), pp. 255-280.

W. Th Douma, L. Massai and M. Montini (eds.), *The Kyoto Protocol and Beyond – Legal and Policy Challenges of Climate Change*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2007.

D. Freestone and C. Streck (eds.), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

J. Hovi, C. Bretteville Froyn and G. Bang, "Enforcing the Kyoto Protocol: Can Punitive Consequences Restore Compliance?", *Review of International Studies*, vol. 33 (2007), pp. 435-449.

K. Kulovesi, "The Private Sector and the Implementation of the Kyoto Protocol: Experiences, Challenges and Prospects", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 16 (2007), pp. 145-157.

I. H. Rowlands, "Atmosphere and Outer Space", in D. Bodansky, J. Brunée and E. Hey (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, New York, Oxford University Press, 2007, pp. 315-336.

R. Silveira da Rocha Sampaio, "Seeing the Forest for the Treaties: The Evolving Debates on Forest and Forestry Activities Under the Clean Development Mechanism Ten Years after the Kyoto Protocol", *Fordham International Law Journal*, vol. 31 (2008), pp. 634-683.

C. Streck and J. Lin, "Making Markets Work: A Review of CDM Performance and the Need for Reform", *European Journal of International Law*, vol. 19, Issue 2 (2008), pp. 409-442.

W. Wang and G. Wiser, "The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 11, No. 2 (2002), pp. 181-198.

E. Zedillo, *Global Warming – Looking Beyond Kyoto*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.